

我国公安行政执法中的告知制度

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X200208015

UDC\_\_\_\_\_

厦门大学

硕士学位论文

我国公职人员财产申报制度的完善

Perfect Our Country's Properties Declaration  
System of Public Employees

陈群

张锦榕

指导教师: 李琦教授

指导教师姓名: 李琦 教授

专业名称: 法律硕士

论文提交日期: 2005 年 11 月

论文答辩时间: 2005 年 月

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席\_\_\_\_\_

评阅人\_\_\_\_\_

厦门大学

2005 年 11 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。  
本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1、保密（ ），在            年解密后适用本授权书。

2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期：     年   月   日

导师签名：

日期：     年   月   日

## 内 容 摘 要

国家公职人员财产申报制度作为一项廉政建设措施,在我国施行已达十年之久,却至今未能发挥其高效反腐的作用,反腐败斗争的形势依然严峻。究其原因在于我国公职人员财产申报制度本身存在诸多不完善之处,导致该制度无法发挥其应有的作用,严重阻碍了我国廉政监督建设的进程。为了建设廉洁政治,强化对国家公职人员的监督,有必要借鉴其他国家财产申报制度的成功经验,结合近年来我国廉政建设的有益尝试,对我国现行的财产申报制度予以规范化和法制化,尽快建立具有我国特色的国家公职人员财产申报制度。本文试从我国公职人员财产申报制度的现状出发,立足我国廉政建设和惩治腐败的实践需要,剖析公职人员财产申报制度的缺陷及其成因,探讨公职人员财产申报制度的缺陷对廉政监督体系的影响,并在此基础上重新架构我国公职人员财产申报制度,规范与完善财产申报制度的申报义务主体、申报事项、申报种类、申报程序、法律责任和法律形式,使其在廉政建设历程中真正发挥高效反腐的作用。

**关 键 词:** 公职人员; 财产申报; 廉政监督

## Abstract

As a measure for building an honest and clean government, the properties declaration system of state public employees has been implemented for as long as 10 years in our country. However, so far its function of fighting corruption efficiently hasn't yet been brought into play and the situation of the battle against corruption is still very severe. The very reason lies in that our country's properties declaration system of public employees is so imperfect in numerous aspects in itself as to fail to give scope to its due functions and in turn to seriously hinder the progress of our country's construction of corruption supervision. In order to build up honest and clean politics and strengthen the supervision over state public employees, it's necessary to learn from the experience of other countries in their successful properties declaration systems, standardize and legalize our country's current properties declaration system in light of the helpful attempts our country has made to build an honest and clean government in recent years, and establish a properties declaration system of state public employees with China characteristics. This paper attempts to proceed from the present situation of our country's properties declaration system of public employees, adhere to the practical demand of our country's building of an honest and clean government and punishing corruption, analyze the defects in our country's properties declaration system of public employees and the causes concerned, and explore the influence of these defects on the system of corruption supervision. The paper also argues that our country's properties declaration system of public employees must be restructured on the basis of the above-mentioned, standardize and perfect the declaration obligation entity, declaration items, declaration categories, declaration procedure, legal responsibilities and forms of properties declaration system so that it can give true scope to its own function of efficiently fighting corruption in the course of building an honest and clean government.

**Key words:** public employees, properties declaration, corruption supervision

厦门大学博士论文摘要库

## 目 录

前 言 .....	1
第一章 我国公职人员财产申报制度的现状与缺陷 .....	2
第一节 我国公职人员财产申报制度的现状 .....	2
第二节 我国公职人员财产申报制度的缺陷 .....	4
一、内容层面的缺陷 .....	5
二、制度层面的缺陷 .....	8
第三节 我国公职人员财产申报制度诸多缺陷的成因 .....	9
一、公共权力缺乏监督的法律传统 .....	9
二、计划经济向市场经济转轨时仓促制定 .....	10
第二章 我国公职人员财产申报制度的缺陷导致廉政监督 陷入困境 .....	12
第一节 事前监督机制的缺失 .....	12
第二节 事后监督机制不完善 .....	13
第三章 重构我国公职人员财产申报制度 .....	18
第一节 合理界定财产申报的义务主体 .....	18
第二节 明确财产申报制度的申报事项 .....	20
第三节 健全财产申报的种类 .....	23
第四节 完善财产申报的程序 .....	24
一、填写 .....	24
二、受理 .....	24
三、审查 .....	25
四、档案管理 .....	27
五、查阅方式 .....	27
第五节 严格违反财产申报制度的法律责任 .....	29
第六节 尽快以法律的形式制定我国公职人员财产申报制度 .....	32

结 语 .....	35
参考文献 .....	36

厦门大学博硕士论文摘要库



## Contents

<b>Preface</b> .....	1
<b>Chapter 1 Present Situation of and Defects in Our Country's Properties Declaration System of Public Employees</b> .....	2
Section 1 Present Situation of Our Country's Properties Declaration System of Public Employees.....	2
Section 2 Defects in Our Country's Properties Declaration System of Public Employees.....	4
1. Defects in terms of content.....	5
2. Defects in terms of system .....	8
Section 3 Causes of the Numerous Defects in Our Country's Properties Declaration System of Public Employees.....	9
1. Public powers lack the legal tradition of supervision.....	9
2. The system has been hastily formulated at the transition from planned economy to market economy.....	10
<b>Chapter 2 Defects in Our Country's Properties Declaration System of Public Employees Have Led to the Dilemma of Corruption Supervision</b> .....	12
Section 1 An ex ante supervision mechanism is lacking.....	12
Section 2 The ex post supervision mechanism is imperfect.....	13
<b>Chapter 3 Restructure Our Country's Properties Declaration System of Public Employees</b> .....	18
Section 1 Reasonably demarcate the obligation entity of properties declaration.....	18
Section 2 Define the declaration items of properties declaration system.....	20
Section 3 Consummate the categories of properties declaration.....	23
Section 4 Perfect the procedure of properties declaration.....	24
1. Fill in.....	24
2. Accept the application for handling.....	24
3. Examine.....	25
4. File and manage.....	27
5. Means of looking up.....	27

<b>Section 5 Strictly define the legal responsibilities for violating properties declaration system.....</b>	<b>29</b>
<b>Section 6 Formulate our country's properties declaration system of public employees in the form of law as early as possible.....</b>	<b>32</b>
<b>Epilogue.....</b>	<b>35</b>
<b>References.....</b>	<b>36</b>

厦门大学博硕士论文摘要库

## 前 言

财产申报制度（Properties Declaration System）起源于瑞典，20 世纪 80 年代以来，逐渐被世界大多数国家所采用并逐步趋于完善，对各国的反腐败实践都发挥了相当重要的作用。财产申报制度的核心在于强制公职人员主动申报其财产，特别强调“已有的财产”及其任职后的“财产增量”，并将其财产状况置于政府与公众的监督之下，以资证明其财产合法性。该制度的施行是基于现代民主政治的发展，重视以制度来强化对公职人员的制约与监督，防范腐败于未然，树立起清廉公正的现代政府形象。1990 年第 8 届联合国预防犯罪和犯罪待遇大会通过的《联合国反腐败的实际措施》，就将公职人员财产申报制度作为“很有价值的反腐败手段”予以推荐。1993 年以来，我国颁布施行了一系列以反腐败为主要内容旨在促进廉政建设的规定，如《中国共产党纪律处分条例》，《行政监察法》，《关于严禁党政干部经商、办企业的规定》，《廉政准则》等，取得了一定的成效，受到中外专家和广大民众的认可和支持，但多数仍是以党纪政纪规定的形式来约束党员领导干部的廉洁从政行为，更多地强调的是“领导干部廉洁自律”，并没有充分发挥公职人员财产申报制度的制约和监督机制，廉政建设依然徘徊在低层次、低水平、低效率上。我国公职人员财产申报制度的缺陷，已经严重影响了我国反腐败斗争的进程，成为制约我国反腐败斗争深入发展的“瓶颈”。如果不能突破这个“瓶颈”，我国反腐败斗争的前景将是暗淡的，也许多年以后，我们还在重复着说同样的话，“我国的反腐败斗争取得了一定的成绩，但腐败现象仍很严重，反腐败斗争的形势依然严峻”，这无疑会成为历史的笑话。

## 第一章 我国公职人员财产申报制度的现状与缺陷

《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》初步构建了我国公职人员财产申报制度的基本框架，标志着我国公职人员财产申报制度的启动。但是，由于公共权力缺乏监督的传统以及法制建设滞后的影响，我国公职人员财产申报制度在内容层面和制度层面都存在种种缺陷，最终导致该制度失去了反腐败的实际价值。

### 第一节 我国公职人员财产申报制度的现状

由于历史的原因，我国建国以来长期采取高度集中的计划经济和低收入政策，政府官员的财产数量微小，人们很难看到建立财产申报制度的必要性，直到改革开放以后特别是二十世纪九十年代初期，政府官员财产的骤然增长使腐败问题变得触目惊心，日益显示出政府官员财产申报的必要性。据最近的调查表明：99.5%的调查对象认为目前有必要实行家庭财产申报制度，其中 96.3%的调查对象认为目前很有必要实行家庭财产申报制度。为了遏制日益抬头的腐败问题，1994 年第八届全国人大常委会就将《财产申报法》作为一项廉政监督制度列入立法规划之中，当时也有许多学者呼吁应尽快通过财产申报法，“我国的《国家公务员暂行条例》已经开始施行，与之配套法规制定的时机已经成熟，因此，制定《公职人员财产申报法》已是势在必行。”<sup>①</sup>1995 年 5 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合正式发布《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》（以下简称《规定》），这是我国第一次以规范性文件的形式规定政府官员收入必须透明化，标志着财产申报制度在我国的启动。

首先，财产申报制度的根本价值在于两个方面，一是制约公职人员的从政行为，防止公职人员以权谋私，二是让公职人员自证财产的合法性，以增强民众对公职人员的信任，从而树立政府的威信。《规定》在第一条就开宗明义地宣布制定的目的是为了“保持党政机关领导干部廉洁从政，密切党和政府同人民群众的

<sup>①</sup> 谭世贵著：《廉政学》，法律出版社 1995 年版，第 266 页。

关系,加强党风廉政建设,制定本规定”,表明了该规定的目的:一是通过制约领导干部的从政行为,强化领导干部的廉洁从政意识,二是以主动证明领导干部财产的合法性方式来消除公众对领导干部的猜忌,增强公众对政府的信任感。因此,从《规定》的设定目的上看,该规定符合制定财产申报制度的根本价值。

其次,一项财产申报制度形式上应包括三个主要因素:申报主体、申报内容、申报程序,只有完全具备三个主要因素的制度才能成为财产申报制度。(1)各国的财产申报制度一般是将全部或一定级别的国家公职人员纳入申报主体范围。

《规定》的第二条:“各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关的县(处)级以上(含县、处级)领导干部须依照本规定申报收入”,这是关于申报主体的设定,将申报主体限定为中国共产党和政府机关中的县(处)级以上领导干部。中国共产党作为我国的执政党,共产党拥有的6500万党员占据了我国政府公职人员的绝大多数,党的机关的领导干部和政府机关的公职人员一样行使着管理社会的公共权力,也通常是参照政府的公职人员予以监督和管理,因此,《规定》对申报主体的限定是符合财产申报制度对申报主体范围要求的。

(2)各国的财产申报制度都是将一定价值以上的财产以及财产的增减作为申报的内容。《规定》中列举了四类的收入事项作为申报的内容,收入虽不完全等同于财产,但收入也是财产的一部分,准确地说是财产增加的具体形式。该规定对要求申报的内容限定过窄,仅要求申报部分收入事项,但其所要求的申报内容也应属于财产申报制度的内容之列。(3)申报程序是财产申报制度运行的方式,是指向申报主体和申报内容的操作性规定。《规定》的第五条,“各单位组织人事部门负责接受本单位申报人的收入申报,并须按照干部管理权限报送相应的上级组织人事部门备案”,该规定虽显粗糙且不尽合理,但也勉强支撑着申报制度的运行。因此,从财产申报制度的三个主要因素分析,《规定》在实质意义上就是我国关于公职人员财产申报制度的一项规范性文件。

最后,在法学范畴中讨论的财产申报制度应是一项法律制度,是一项关于廉政建设的法律制度,世界各国都是以法律的方式来确立财产申报制度。由于共产党作为执政党的特殊地位,我国长期以来处于党政不分的领导体制之下,在这样的背景下制定的《规定》就是由中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的,其性质是政策性文件与行政规章的结合体。从中共中央办公厅作为发布主体之一来

看,《规定》是用于制约党的领导干部的从政行为,性质上应属于政策性文件;从国务院办公厅作为发布主体之一来看,《规定》是为了约束政府公职人员的从政行为,其性质是部门规章,部门规章虽然立法层次较低,但也属于广义的法律形式之一,具有一定的法律地位。因此,应将《规定》视为我国关于财产申报制度的法律,纳入法学范畴的讨论之中。

总之,《规定》以规范性文件的形式明确了财产申报制度的基本要素,初步构建了我国公职人员财产申报制度的基本框架,为发展和完善我国公职人员财产申报制度奠定了现实基础。

但是从我国启动公职人员财产申报制度至今,整整十年过去了,作为一项“很有价值反腐败手段”的财产申报制度在我国却未能发挥其应有的作用。试看近年来被查处的部分政府官员的腐败案件:江西省原副省长胡长清任职期间受贿人民币 544.25 万元、尚有人民币 161.77 万元巨额财产来源不明;辽宁省原沈阳市副市长马向东在任职期间单独受贿人民币 341 万元、美元 23 万元、港币 11 万元,挪用公款美元 39.8 万元,仍有价值人民币 1068.6 万余元的巨额财产来源不明;<sup>①</sup>而贵州省原交通厅厅长卢万里不能说明合法来源的巨额财产更是高达人民币 2640 多万元。这些数据充分说明了,我国财产申报制度流于形式,形同虚设。虽然全国自中央到地方的县处级以上领导干部均按规定每年两次向组织申报相关收入,但该制度早已丧失了制约和监督作用,已经蜕变成了腐败官员以权谋私的华丽外衣。据实践部门反映,纪检监察部门查处的领导干部的腐败案件没有一例是通过收入申报而获得线索的,也尚未有人因为收入申报而受到惩处。实践表明,我国现有的公职人员财产申报制度的实际功效具有很大的局限性。那么,我们应该反思,为什么在世界其他国家普遍反映是“很有价值反腐败手段”的公职人员财产申报制度在我国却是“淮南为柑,淮北为枳”?问题究竟在哪儿呢?

## 第二节 我国公职人员财产申报制度的缺陷

我国财产申报制度是在二十世纪九十年代中期为了遏制日渐抬头的腐败现象而仓促制定实施的,当时并未借鉴国外的成功经验,也没有结合我国特有的国

<sup>①</sup> 参见孟庆华著:《巨额财产来源不明罪研究新动向》,北京大学出版社 2002 年版,第 348 页、357 页。

情，制定的内容过于简单粗糙，《规定》仅有 9 条款不足 600 字，对于财产申报制度中的申报义务主体、申报事项、申报种类、申报程序以及法律责任均规定得不完整或不合理，而且与其相对应的配套制度如金融实名制和财产信用体系也未及时建立和完善，立法和执法操作都非常困难。因此，这样一种在内容层面和制度层面都存在重大缺陷的财产申报制度，在施行过程中必然阻力重重，举步维艰，最终沦为形式主义的东西，也就成了情理之中的事了。

## 一、内容层面的缺陷

### 1、申报义务主体设定不合理

公职人员财产申报制度是为国家公职人员设定从政义务的规范，其申报主体应该是所有行使公共权力的国家公职人员，而我国公职人员财产申报制度规定的申报义务主体范围却明显过窄。《规定》将申报义务主体限定为各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、社会团体、事业单位的县处级以上领导干部、以及国有大、中型企业的负责人。我国现有公职人员超过 2000 万人，县处级以上领导干部只是我国公职人员中极为少数的部分。根据 2002 年 11 月召开的中共十六大中央纪委工作报告，1997 年 10 月至 2002 年 9 月全国纪检监察机关共立案 861917 件，给予党政纪处分 846150 人，其中县处级以上 31516 人，仅占处分人数的 3.7%；<sup>①</sup>腐败行为决非县处级以上领导干部的“专利”。制定财产申报制度的目的既是为了揭露和惩治贪污腐败，也是为了证明大部分公职人员财产的合法性，以增强民众对政府的信任，树立公职人员的威信，维护政府的形象。由于县处级以下的基层国家公职人员最接近普通民众，对经济活动和社会事务享有直接的监督、管制和处罚权，对于树立政府形象起着举足轻重的作用，因此将最能直接体现政府形象的基层国家公职人员排除在申报义务主体之外，明显是不合理的。

公职人员财产申报制度作为一项防范、遏制、打击贪污腐败行为的措施，其申报义务主体应与贪污腐败类的犯罪主体相一致。我国《刑法》设定了“巨额财产来源不明罪”，当国家工作人员的财产或者支出明显超过合法收入，差额巨大的，可以责令说明来源。本人不能说明其来源是合法的，差额部分以非法所得论。该罪的犯罪主体是指所有的国家公职人员。而在《规定》仅要求县处级以上的小

<sup>①</sup> 资料来源：中国共产党第十六次全国代表大会文件。

部分国家公职人员申报收入事项,其申报义务主体的范围明显小于犯罪主体的范围。部分公职人员必须申报收入或财产,另一部分公职人员不必申报收入或财产,而当他们面对巨额财产说不清合法来源时,却都一样构成“巨额财产来源不明罪”,这样的规定明显不符合法制平等原则,容易导致法律执行的混乱。

## 2、申报事项规定不完整

申报事项是指所申报的财产内容,是财产申报制度重要组成部分之一,申报事项的不严密将直接导致财产申报制度的疏漏。《规定》将要求申报的事项范围列举如下:工资;各类奖金、津贴、补贴及福利费等;从事咨询、讲学、写作、审稿、书画等劳务所得;事业单位的领导干部、企业单位的负责人承包经营、承租经营所得。以上所列均为“收入”,“收入”不等于“财产”,“财产”的内涵与外延均远远大于“收入”,“收入”仅是“财产”范畴中的一部分。《规定》中所列举的这些收入事项不仅没有包括全部收入,更没有包括申报主体的全部财产,尤其是未将公职人员的财产是否因其职权发生不正当的增量纳入制度管理之中,这样舍本逐末的设置,导致财产申报制度的监管范围极其有限,极大地制约了财产申报制度发现和惩处公职人员以权谋私行为的实践价值。同时,将申报义务主体的家庭成员(如配偶父母、子女)的财产排除在申报事项之外,容易导致国家公职人员借口财产属于其他家庭成员,甚至将财产转移到其他家庭成员名下,以逃避财产申报制度的制裁,使公职人员的这部分财产成为财产申报制度无法制约的“真空地带”。

## 3、申报程序规定不当

程序规定的可操作性与内容规定的严密性一样都是衡量制度好坏的标准,内容严密的制度若缺乏有效的可操作程序,也只能成为一纸空文被束之高阁了。《规定》对于申报程序作如下规定,各单位组织人事部门负责接受本单位申报人的收入申报,并须按照干部管理权限将申报材料报送相应的上级组织人事部门备案。组织部门是指党的干部管理机构,人事部门是指国家机关、企事业单位的干部管理机构。规定由组织人事部门受理申报,是基于组织人事部门最了解干部的基本情况,由其受理申报可以方便财产制度的运行。但由于组织人事部门只有干部管理职能,缺乏强有力的监督和处罚职能,对拒不申报或虚假申报实际上是无能为力,这种由组织人事部门受理申报,由上级组织人事部门接受备案的申报程序模



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库